

Individualisering

ERIK VAN DER HOEVEN*

De samenleving individualiseert. Voor sommigen is dat een gruwel. Zij zien een kille maatschappij voor zich, waar ieder voor zichzelf zorgt en denkt. In zo'n samenleving is geen plaats meer voor een beroep van mensen op elkaar. Samenlevingsverbanden vallen uiteen. De kerk speelt geen rol meer in het leven. Er bestaan slechts functionele relaties tussen mensen. In elke verkiezings-tijd komt dit thema op in de campagne van het CDA. Voor anderen is individualisering een laatste fase in het proces van mondig worden van mensen; niet zonder problemen, maar in principe een hoopvolle zaak. Mensen ontnemen hun zelfrespect niet meer aan wat zij gemeen hebben met anderen, maar aan een kracht in henzelf. Zij worden niet egoïstisch of eenzaam, maar zoeken samenleving met anderen uit vrije keuze. Dit is de benadering van D66.

Maar het is niet zo gemakkelijk, de uitgangspunten om te zetten in een concreet politiek programma. Om te beginnen wordt het begrip individualisering gebruikt in verschillende betekenissen, die elkaar soms regelrecht tegenspreken. En in de tweede plaats bestaat al snel verschil van mening over de afweging van individualisering en (bijvoorbeeld) solidariteit in concrete gevallen. In dit artikel wordt gepoogd, enige lijnen te trekken voor de discussie binnen D66.

Omschrijvingen

In zijn meest gebruikte betekenis moet het woord individualisering *sociologisch* worden opgevat. Het woord slaat dan op het maatschappelijk verschijnsel, dat individuen zich steeds meer losmaken uit de traditionele maatschappelijke bindingen. Buurt, kerk en werkkring spelen een steeds minder belangrijke rol; hiervoor in de plaats zijn de meer anonieme bindingen van de verzorgingsstaat gekomen. In ditzelfde patroon past de toenemende zelfbeschikking of 'individuatie' (Iteke Weeda), waardoor gezagsverhoudingen in de afgelopen twintig jaar ingrijpend zijn veranderd. Een punt van discussie en onderzoek hierbij is, hoe de positie van het gezin door dit proces is veranderd. Sommigen menen dat door deze individualisering ook het gezin aan belang inboet, anderen wijzen erop dat het gezin een steeds grotere rol gaat spelen naarmate de andere instituties wegvallen.

Een tweede betekenis van individualisering is *juridisch*: het toekennen van rechten en plichten aan individuen, ongeacht hun sociale bindingen (met name ongeacht hun persoonlijke leefsituatie). Zulke individualisering is er sinds jaar en dag in bijvoorbeeld strafrecht en arbeidsrecht; op het moment is de juridische indivi-

dualisering op het terrein van sociale zekerheid en inkomstenbelasting sterk in discussie.

In een derde betekenis moet individualisering *beleidstechnisch* worden opgevat; het betekent dan vrijwel het tegenovergestelde van individualisering in juridische zin. Individualisering betekent hier, dat maatregelen worden afgestemd op iemands persoonlijke situatie; de persoonlijke leefsituatie wordt hier juist wel uitdrukkelijk in de beschouwing betrokken. Individualisering in deze betekenis is inmiddels in de Algemene Bijstandswet opgenomen.

Een vierde betekenis is *economisch*, en legt de nadruk op de wenselijkheid van economische zelfstandigheid van individuen voor een zelfstandig persoonlijk functioneren. Individualisering is hier een norm, die bereikt moet worden, wil ontplooiing van mensen zonder belemmeringen mogelijk zijn.

In een vijfde betekenis wordt de nadruk gelegd op de *differentiatie* die met een zelfstandiger functioneren van mensen gepaard gaat. Individualisering van consumentenvoorkeuren houdt bijvoorbeeld toename van verscheidenheid in. Deze sluit nieuwe groepsvorming overigens bepaald niet uit.

Speerpunt

Lange tijd heeft individualisering gegolden als 'speerpunt' van D66 (Louise Groenman in dit blad, maart 1985). In het licht van het bovenstaande mogen we ons wel afvragen, wat dat betekent. Bepleit D66 een volledige juridische individualisering van mensen, omdat de overheid niet te maken heeft met de vorm van de relaties die zij aangaan? Ziet de partij economische zelfstandigheid van individuen, ook op het niveau van het minimuminkomen, als het uiteindelijke doel van individualisering, en worden de tussenliggende stappen beoordeeld op de vraag of zij dat doel naderbij brengen? Of gaat het D66 om het bevorderen van keuzevrijheid, zodat mensen zo min mogelijk worden gehinderd en geleid door de staat en zijn regelingen bij het inrichten van hun leven?

Zulke vragen zijn noodzakelijk, en totnu toe onvoldoende binnen D66 (en elders) beantwoord. Een eerste inventarisatie wijst uit, dat geen van de drie vragen onomwonden met ja kan worden beantwoord. Volledige juridische individualisering van mensen voor de belastingen en de sociale zekerheidswetten betekent bijvoorbeeld het toekennen van een bijstandsuitkering aan alle niet-verdieners boven een bepaalde leeftijd. Dit is onbetaalbaar, en het zou ten koste gaan van alleenstaanden, die over slechts een inkomen zouden kunnen beschikken en niet de (overigens veel bediscussieerde) schaalvoordelen van het samenwonen kunnen

* Erik van der Hoeven is lid van de redactie.

plukken. Vermijdt men deze bijstandsuitkering (zoals nu), dan maakt een dergelijke juridische individualisering de keuze voor het traditionele gezinsmodel vrijwel onmogelijk voor de lagere inkomensgroepen (aangezien kostwinnerstoelagen en bijzondere belastingtarieven dan vervallen).

Economische zelfstandigheid van een ieder is denkbaar, maar alleen onder weinig realistische voorwaarden. Met name is daarvoor nodig dat arbeidsduurverkorting zover wordt doorgevoerd, dat alle volwassenen een baan kunnen hebben. Het lijkt niet verstandig, een politiek ideaal te koesteren waarvan realisatie zover weg ligt (nog afgezien van de regels en dwang, nodig om de samenleving in dat keurslijf te persen). En de gedachte dat de staat ooit nog zodanige regels zou uitvinden, dat mensen niet meer worden geleid in een bepaalde richting, is al even weinig reëel: met zijn wetten en regels grijpt de overheid in alle sectoren van het maatschappelijk bestaan in, ook in de persoonlijke levenssfeer. Maar minimalisering van die invloed is tenminste een hanteerbaar (en nastrevenswaardig) politiek ideaal.

Het is noodzakelijk, een keuze te doen. Ik doe de mijne. Met het kiezen van individualisering als speerpunt maakt D66 zich in mijn optiek tot woordvoerder van mensen die prijs stellen op zelfstandigheid. Het maatschappelijk proces van individualisering (in zijn sociologische betekenis) wordt positief gewaardeerd en bevorderd waar mogelijk. Het is niet de bedoeling dat allen gedwongen worden hun leven individueel in te richten – maar ook niet dat vanuit welk beter-weten of opkomen-voor-de-zwakken dan ook, de individuele keuzen bij de inrichting van het bestaan worden geblokkeerd, alles wel binnen de grenzen die bepaald worden door het welzijn van de ander.

Verscheidenheid

Uiterlijke kenmerken van een zelfstandig, individueel bestaan zijn niet te geven. Alles komt immers aan op de zelfstandige keuze. Komend vanuit een tijdperk waarin één samenlevingsvorm dominant was (het gezin), is het echter onvermijdelijk dat individualisering voor velen een afscheid betekent van het huwelijk. Nieuwe samenlevingsvormen komen op als teken van de nieuw verworven zelfstandigheid. Vriendschapsnetwerken worden gezien als de oorsprong van een nieuwe, nu zelf gekozen geborgenheid, wanneer de traditionele structuren niet meer als beschermend worden ervaren. En zo'n vorm van samenleven kan, christen-democratische boetepreken ten spijt, aangenaam en verantwoord zijn.

Een geïndividualiseerde samenleving zal zich niet

zoeer kenmerken door eenvormigheid (ook niet bijvoorbeeld door alleenwonen als norm, of door onkerkelijkheid) maar juist door verscheidenheid. De politieke opgave bij individualisering is, juist deze verscheidenheid mogelijk te maken, en niet door recht, sociale zekerheid, belastingsysteem of huisvestingsregels de keuzevrijheid voor sommige mensen sterk in te perken. Een terugtrekkende overheid is noodzakelijk, al is het niet meer denkbaar dat de overheid de burgers in het geheel niet beperkt.

Een geïndividualiseerde samenleving is niet beter of leefbaarder dan andere samenlevingen. Hij brengt zijn eigen problemen met zich mee. Die liggen – voorspelbaar – in de wijze waarop de levens van de verschillende individuen op elkaar afgestemd worden. Hoe vindt groepsvorming plaats, hoe wordt solidariteit gevormd? Als ouders hun eigen keuzen maken, kunnen de kinderen dan niet de dupe worden, zeker wanneer zij ook de ruimte willen voor hun eigen keuzen? Conflicten zijn zeer wel denkbaar, en dat maakt regelgeving door de overheid op zulke terreinen onvermijdelijk. Deze dient zich echter tot het strikt noodzakelijke te beperken.

De rol van de overheid

In welke richting moeten overheidsmaatregelen worden gezocht, en op welke terreinen kan juist individualisering alleen door de burger zelf gestalte krijgen?

In het verleden heeft de overheid bij de opbouw van de verzorgingsstaat individualisering bevorderd. Dank zij de toegenomen welvaart heeft de overheid mede zorg gedragen voor een zowel kwantitatieve als kwalitatieve verbetering van het wonen, de zorg, de sociale zekerheid etc. Naast de toename van de voorzieningen, heeft ook de spreiding van de welvaart over alle inkomensgroepen een grotere keuzemogelijkheid voor de burgers geschapen.

Daar staat tegenover dat de toegenomen bemoeienis van de overheid met het welzijn, de welvaart en de verdeling daarvan over de burgers, negatieve bijverschijnselen veroorzaakt. Dat kan worden toegespitst op drie effecten.

Ten eerste heeft de overheid op vele terreinen een systeem van landelijke en gedetailleerde regels geschapen. De toegenomen keuzevrijheid heeft daarvoor tegelijk geleid tot afhankelijkheid van de burger. Markante voorbeelden doen zich voor op het terrein van maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg. Op deze gebieden is de verantwoordelijkheid van de burgers voor het oplossen van hun problemen in handen gelegd van professionele specialistische hulpverleners. De mogelijkheden voor diezelfde

hulpverleners om de burgers een individuele oplossing te bieden, worden daarbij nog beperkt door algemeen geldende en gedetailleerde voorschriften. Hiermee is een uniforme hulp geschapen, waarbij de veelal minder mondige burgers afhankelijk zijn geworden van hulp, en de hulpverleners op hun beurt gericht zijn op subsidie- en behandelingsvoorschriften van de overheid.

Ook in het stelsel van sociale zekerheid doet zich afhankelijkheid voor. Burgers die van het stelsel afhankelijk zijn, hebben keuzemogelijkheden voorzover zij zich maar richten op de formele arbeidsmarkt. Waar die markt krappert wordt of is, worden de keuzemogelijkheden van de burgers beperkt.

Een tweede verschijnsel is de uniformerende werking van de regelgeving. Zo hebben de subsidie- en bouwvoorschriften (mede) geleid tot een groot aantal vrij eenvormige woningen, vooral eensgezinshuizen. Dit aanbod komt niet meer overeen met de vraag van de huidige woonconsumenten naar onder meer kleinere, goedkopere en gemakkelijker te veranderen eenheden. Het gezin als wooneenheid voldoet niet meer als uitgangspunt voor de woningbouw. Het uiteenlopen van vraag en aanbod in sommige sectoren levert dan ook leegstand op.

Een derde punt is de kloof tussen bestaande regelgeving en maatschappelijke realiteit. Op vrijwel alle terreinen is de kloof terug te voeren op de complexiteit van de regelgeving en de procedure tot wijziging ervan, waarbij telkens de besluitvorming over vele schijven een vertragende factor vormt.

De taak van de burgers

Een alternatief voor regelingen van de overheid, die op vele terreinen afhankelijk maken, uniformerend werken en bij de maatschappelijke realiteit achter lopen, vormt het initiatief van mensen, zelf de nodige regelingen te treffen. In vele gevallen kunnen mensen de vereiste voorzieningen echter niet alléén treffen, en hebben zij samenwerking met anderen nodig om hun wensen te realiseren. Het paradoxale van de situatie is, dat juist de wens tot individualisering noodzaakt tot het vinden van nieuwe samenwerkingsverbanden met anderen, waarbij gezamenlijk gemeenschappelijke doeleinden worden gediend.

Een voorbeeld hiervan vormt de 'Onderlinge', een organisatievorm van dienstverlening waarbij iedereen op zijn of haar situatie toegesneden bijdrage kan geven aan een gemeenschappelijk fonds voor dienstverlening, een bijdrage die desgewenst ook in natura kan worden gegeven. Zo'n Onderlinge kan een breed terrein van dienstverlening bestrijken. Naast bejaar-

denzorg kan in een Onderlinge bijvoorbeeld ook kinderopvang worden ondergebracht, al naar gelang de wensen van hen die de Onderlinge vormen. Het concept van de Onderlinge maakt differentiatie mogelijk, zowel naar plaats als naar levensbeschouwelijke of andere beginselen waarop de onderlinge hulp wordt gebaseerd.

Voor individualisering in de woningbouw is het bouwen van flexibele woningen, die kunnen worden aangepast aan de levensfasen van mensen, noodzakelijk. Het huidige woningbouwprogramma, dat sterke nadruk legt op eensgezinswoningen, zou daartoe moeten worden omgebogen. Hier ligt een belangrijke taak bij woningbouwcorporaties. Ook zelfwerkzaamheid, al dan niet in samenwerking met anderen, zou een grote rol in de woningbouw moeten en kunnen gaan spelen. In technisch opzicht is het bouwen van de kale draagconstructie van de woning, die verder door de bewoners zelf wordt ingevuld, geen probleem. Het knelpunt ligt bij de maatschappelijke organisatie van de bouw.

Aanbevelingen voor beleid

Het gewenste beleid vormt de keerzijde van de geschetste knelpunten. Het geeft aan op welke manier de overheid het proces van individualisering zoveel mogelijk recht kan doen.

Instandhouding verzorgingstaak. De overheid behoudt de belangrijke taak, de verzorging van iedere burger, voorzover noodzakelijk, in stand te houden. Daartoe behoren de garantie van een aantal basisvoorzieningen, en de bescherming van burgers die zelf onvoldoende ruimte voor hun keuzemogelijkheden kunnen scheppen.

Decentralisatie. De taak van de overheid is het scheppen van voorwaarden voor individuele keuzen, waarbij tevens wordt voorkomen dat deze keuzevrijheid verwordt tot het recht van de sterkste. De centrale overheid bepaalt daarbij minimum- en maximumgrenzen. Hierbinnen kunnen regionale en lokale overheden, en ook organisaties van particulier initiatief, hun verschillende wensen en behoeften tot hun recht laten komen. Dit houdt in, dat de centrale overheid afstand doet van zijn recht, de bestemming van geld precies te regelen, en daarmee zijn rol als regelgever en controleur veilig te stellen.

Verantwoordelijkheid verleggen. Wanneer mensen meer keuzemogelijkheden en ruimte voor initiatief krijgen, nemen zij ook verantwoordelijkheid voor die keuzen. Bij de overheid bestaat in vele gevallen angst voor het optreden van te grote verschillen wanneer aan mensen die verantwoordelijkheid wordt gelaten. Deze

dient plaats te maken voor vertrouwen in de creativiteit van mensen. Waar de overheid de burger wil stimuleren of afremmen, kan dat gebeuren door het instellen van een eigen risico, of het meebetalen aan voorzieningen. Daarnaast zullen belemmerende regels zodanig verruimd moeten worden, dat er geen barrières worden opgeworpen tegen eigen initiatief, zoals bij woningbouw en dienstverlening.

Flexibiliteit. Regelgeving ten dienste van de samenleving loopt bijna per definitie achter bij de werkelijkheid, zeker wanneer zorgvuldigheid wordt nagestreefd, want deze kost nu eenmaal tijd. Het beseft hiervan zou moeten leiden tot het creëren van tijdelijke regels. Waar bijzondere bescherming geboden is, kan gedetailleerdheid of langdurige geldigheid geboden zijn. Toch zal in elke procedure de nodige flexibiliteit moeten worden ingebouwd, en ook in zulke gevallen zouden regels een beperkte geldigheidsduur moeten hebben. Dit dwingt regelgevers immers, vooruit te denken en zich minder met de details van vandaag bezig te houden, die morgen slechts belemmerend werken.

Tenslotte

Het opheffen van ongewenste belemmeringen voor individualisering wordt al op veel plaatsen nagestreefd. Om ook het ingrijpen van de overheid in de samenleving in overeenstemming met de werkelijkheid te brengen, is erkenning van het proces van individualisering een eerste vereiste.

Deze erkenning zal hoge eisen stellen aan de politiek, niet in het minst door het proces van individualisering zelf. Hierdoor hebben politieke en maatschappelijke groeperingen immers steeds minder een vaste achterban. De medewerking van gevestigde belangengroepen aan nieuwe regelgeving garandeert dan ook niet meer een acceptatie in de maatschappij. Dit noodzaakt tot sterk wisselende vormen van inspraak en medezeggenschap.

Lastiger nog voor het politieke proces is het feit dat individualisering ook voortdurende wijziging van voorkeuren kan betekenen, waardoor in vele gevallen regels al vrijwel achterhaald zijn wanneer ze worden ingevoerd. Dit zou een permanente onwerkzaamheid van wetten en regels betekenen. Slechts besturen op afstand is in zo'n situatie nog adequaat, en alleen dit kan het respect afdwingen dat noodzakelijk is voor een overheid, die dienstbaar wil zijn aan de samenleving.

De moeilijkste opgave ligt echter in de erkenning dat door individualisering de groep burgers die ondersteuning behoeft, voortdurend en steeds sneller kan wijzigen. Ook dit leidt tot de eis aan het overheidsbe-

leid, dat het belemmeringen voor individuele keuzen wegneemt, zodat de zorg voor mensen zo min mogelijk ligt in de inflexibele handen van de overheid. Waar woon-, leef- en werkomstandigheden zich snel wijzigen, kan ondersteuning die vandaag nodig is, morgen overbodig zijn of ongewenste afhankelijkheid scheppen.

Toch dient de overheid verzorging op een minimaal niveau te garanderen. Individualisering dient niet uit te lopen op een samenleving zonder solidariteit.

Bij het schrijven van dit artikel is dankbaar gebruik gemaakt van ongepubliceerde stukken van de projectgroep Individualisering van de Stichting Wetenschappelijk Bureau D66, met name van de hand van J.W. Bakens, L. de Graaf en R.J. Sielcken, en van een discussiestuk van J.M. Dekkers.